

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 27/1997 vp

Hallituksen esitys laiksi kalastuslain muuttamisesta

Maa- ja metsätalousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on lähettäessään 7 päivänä lokakuuta 1997 hallituksen esityksen 143/1997 vp laiksi kalastuslain muuttamisesta maa- ja metsätalousvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa maa- ja metsätalousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Harri Dahlström, maa- ja metsätalousministeriö

- lainsäädäntöneuvos Marja Ekroos, oikeusministeriö
- puheenjohtaja Pekka Aikio ja lakimiessihteeri Heikki J. Hyvärinen, saamelaisvaltuuskunta
- apulaisprofessori Pertti Eilavaara
- professori Mikael Hidén
- professori Antero Jyränki
- professori Ilkka Saraviita.

Valiokunta on lisäksi saanut apulaisprofessori Matti Pellonpäältä ja professori Pekka Vihervuorelta kirjalliset lausunnot, jotka on liitetty valiokunnan asiakirjoihin.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan vuoden 1982 kalastuslakia muutettavaksi siten, että se tulee voimaan myös Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kunnissa, joissa on edelleen ollut sovellettavana vuoden 1951 kalastuslaki.

Esitys liittyy valtion vuoden 1998 talousarvioesitykseen.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 1998 alusta.

Esityksen säätämisyjärjestysperustelujen mukaan lakiehdotusta on arvioitava perusoikeussäännösten perusteella. Niistä merkitystä on hal-

litusmuodon 12 §:n omaisuudensuojasäännöksillä ja 14 §:n 3 momentilla, joka koskee saamelaisia alkuperäiskansana. Perusteluissa katsotaan, ettei ehdotettu muutos vaaranna kenenkään omaisuudensuojaa eikä rajoita omistusoikeuteen kuuluvien oikeuksien käyttöä tai alkuperäiskulttuuriin kuuluvan kalastuksen harjoittamista. Vaikka hallitus katsoo, että lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä, se on pitänyt suotavana, että asiasta hankitaan perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Esityksen valtiosääntöoikeudellinen merkitys

Lakiehdotuksessa vaatii perustuslain kannalta huomiota 129 §:n 4 momentin kumoaminen, mikä merkitsee Inarin, Enontekiön ja Utsjoen kuntien alueiden saattamista vuoden 1982 kalastuslain soveltamispiiriin, ja tähän liittyvä 12 §:n muutos, jolla säännellään kyseisissä kunnissa asuvien kalastusoikeutta. Ehdotettujen muutosten valtiosääntöoikeudellinen merkitys perustuu siihen, että perustuslakivaliokunta on eri yhteyksissä (PeVL 7/1978 vp, 5/1981 vp ja 30/1993 vp) katsonut maata omistamattomilla paikkakuntalaisilla kyseisissä kolmessa kunnassa olevan sellaisia oikeuksia kalastukseen, jotka nauttivat perustuslaissa turvattua omaisuudensuojaa.

Vuoden 1978 lausunnossa valiokunta totesi silloin käsiteltävänä olleen, kalastusta kolmessa pohjoisimmassa kunnassa koskevan lakiehdotuksen merkitsevän sitä, että ”maaomaisuutta vailla olevien luontaiselinkeinoista huomattavan osan toimeentulostaan saavien lähinnä saamelaisväestöön kuuluvien kuntalaisten perinteinen oikeus kalastukseen, jota on pidettävä hallitusmuodon takaaman omaisuudensuojan piiriin kuuluvana varallisuusarvoisena etuna, kaventuu kalastusoikeuden tullessa luvanvaraiseksi ja maksulliseksi.” Valiokunta katsoi, että lakiehdotus on käsiteltävä perustuslainsäätämisyksessä.

Vuoden 1981 lausunto annettiin hallituksen esityksestä, jonka pohjalta säädettiin vuoden 1982 kalastuslaki. Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että pohjoisten kuntien kalastuskysymykset on syytä viipymättä selvittää erikseen. Laki- ja talousvaliokunta päätyi tämän jälkeen ehdottamaan sitä, että silloinen kalastuslainsäädäntö — vuoden 1951 kalastuslaki — jää kyseisillä alueilla edelleen väliajaksi voimaan (LtVM 18/1981 vp). Uuteen kalastuslakiin tulikin laki- ja talousvaliokunnan tämän ehdotuksen mukainen 129 §:n 4 momentti.

Vuoden 1993 lausunto annettiin hallituksen esityksestä, jossa ehdotettiin muun muassa vuo-

den 1982 kalastuslain 129 §:n 4 momentin kumoamista. Valiokunta katsoi tuolloin kyseisen lainkohdan kumoamisen vaativan lakiehdotuksen käsittelemistä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n mukaisesti. Valiokunta totesi lisäksi, ennen muuta Kansainvälisen työjärjestön piirissä vuonna 1989 hyväksytyyn alkuperäiskansojen asemaa koskevaan yleissopimukseen n:o 169 viitaten, ettei tällaista muutosta pidä toteuttaa edes perustuslainsäätämisyksessä.

Kyseisten lausuntojen antamisen jälkeisenä valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisenä seikkana on mainittava, että vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen myötä uudistetun hallitusmuodon perusoikeusluvun 14 §:n 3 momentin nojalla saamelaisilla on alkuperäiskansana oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kultuuriaan.

Valtiosääntöoikeudellinen arviointi

Vuoden 1982 kalastuslain soveltamisalan laajentaminen johtaa yleiskalastusoikeuksien ulottumiseen Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kuntien alueelle. Uusia yleiskalastusoikeuksia ovat kaikille maksuton onkiminen ja pilkkiminen sekä läänikohtaiseen viehekalastusmaksuun perustuva viehekalastus. Yleiskalastusoikeuksiin perustuva kalastaminen on kielletty lohi- ja siikapitoisten vesistöjen koski- ja virtapaikoissa sekä vesialueella, jossa kalatalousviranomaisena on sen kieltänyt tai jossa kalastaminen on muun säännöksen nojalla kielletty. Rajoittamisperusteista säädetään kalastuslain 11 §:ssä.

Vuoden 1982 lain soveltamisalan ulottaminen myös kolmeen pohjoisimpaan kuntaan merkitsee lainsäädännön yhtenäistämistä, minkä voi sanoa olevan sopusoinnussa hallitusmuodon 5 §:ssä ilmaistujen periaatteiden ja myös oikeusvarmuusnäkökohtien kanssa. Soveltamisalan laajennukseen liittyvä yleinen valtiosääntöoikeudellinen kysymys koskee yleiskalastusoikeuksia omaisuuden käyttörajoituksina. Aiempaan käytäntöön viitaten valiokunta katsoo, että lakiehdotus on tältä kannalta arvioituna käsiteltävissä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä (PeVL 8/1996 vp ja 5/1981 vp).

Korkeimmassa oikeudessa on vuoden 1982 lain säätämisen jälkeen saatu päätökseen ns. vesipiirirajankäynnit. Korkeimman oikeuden ratkaisuin on vahvistettu sellaiset vesialueisiin kohdistuvat oikeudet, jotka liittyvät maanomistukseen eli ovat tilakohtaisia. Oikeudellinen tosiasia on, että valtio on näillä lainvoimaisilla ratkaisuilta todettu kyseisen alueen suurimmaksi vesialueiden omistajaksi. Hallituksen esitys pohjautuu tähän.

Lakiehdotuksen 12 §:n 1 momentti tarkoittaa sitä, että kolmessa pohjoisimmassa kunnassa säilytetään paikallisen väestön vanhaan käytäntöön perustuva mahdollisuus kalastaa korvauksetta valtion vesillä. Valiokunnan käsityksen mukaan tällainen lainsäädäntötoimi täyttää ne ylimuistoisen nautinnan ja laajan käyttöoikeuden kautta omaisuudensuojaan palautuvat vaatimukset, joita on pidetty silmällä valiokunnan aiemmissa kannanotoissa maata omistamattomien asukkaiden perinteisistä oikeuksista. Tästä syystä ehdotus on valiokunnan mielestä hyväksyttävä myös hallitusmuodon 5 §:n säännösten kannalta. Mitä erityisesti hallitusmuodon 14 §:n 3 momentin johdosta tulee saamelaisen asemaan, valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että kalastaminen on kuulunut perinteiseen saamelaiseen elämänmuotoon ilman asuinpaikkaan liittyviä rajoituksia. Siksi valiokunta pitää välttämättömänä selvittää 12 §:n 1 momentin lopun säännöstä tältä osin niin, että kyseistä oikeutta ei sidota vain asuinkuntaan, vaan se on voimassa kaikkien kolmen pohjoisimman kunnan alueella asuinpaikkaedellytyksen täytyessä.

Kansainväliset sopimukset

Esitystä arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota myös sellaisiin Suomen solmimiin kansainvälisiin sopimuksiin, joilla saattaa olla merkitystä saamelaisväestön oikeuksien kannalta. Tällaisia sopimuksia ovat Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 19/1990), Yhdistyneiden Kansakuntien kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskeva sopimus (SopS 8/1976; ns. KP-sopimus), 1.2.1998 voimaan tuleva vähemmistöjä koskeva Euroopan neuvoston puitesopimus sekä Kansainvälisen työjärjestön piirissä vuonna 1989 hyväksytty

alkuperäiskansojen asemaa koskeva yleissopimus n:o 169.

Euroopan ihmisoikeussopimukseen ei sisälly määräyksiä vähemmistöjen oikeuksista. Euroopan ihmisoikeustoimikunta on tosin katsonut, että vähemmistökulttuuri ja elämäntapa saattavat kuulua 8 artiklan suojaaman yksityiselämän piiriin. Tätä periaatekannanottoa pitemmälle ei ole menty.

KP-sopimukseen sisältyy 27 artikla vähemmistön oikeuksista. Muun muassa sopimusta valvovan ihmisoikeuskomitean käytännön valossa on todettavissa, että saamelaisen kalastukseen liittyvien oikeuksien harjoittaminen on osa heidän vähemmistökulttuuriaan. Ehdotetun muutoksen ei voida katsoa estävän saamelaiskulttuuriin pohjautuvaa kalastusta siten, että lakiehdotus olisi 27 artiklan vastainen. Tässä voidaan viitata lakiehdotuksen 12 §:ään, jonka mukaisena lähtökohtana on, että kyseisissä kunnissa vakinaisesti asuvilla on oikeus saada lupa kalastukseen korvauksetta.

Kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen määräykset on laadittu tavalla, josta ilmenee kysymyksen olevan lähinnä vähemmistöihin kuuluvien yksilöiden oikeuksista eikä vähemmistöjen kollektiivisista oikeuksista. Näiden oikeuksien ja vapauksien nauttimisen tulee kuitenkin 3 (2) artiklan mukaan olla mahdollista niin yksin kuin myös yhdessä muiden kanssa. Vaikkakin kalastuksen katsottaisiin kuuluvan saamelaiskulttuuriin myös tämän sopimuksen tarkoittamassa mielessä, on tuskin kuitenkaan sopimusveloitteiden yleisluonteisuuden vuoksi todennäköistä, että lakiehdotusta pidettäisiin sopimuksen vastaisena. Raportointiin perustuvassa sopimuksen valvontajärjestelmässä luultavasti tullaan kiinnittämään huomiota siihen, miten sopimusvaltio on edistänyt sopimuksen yleisten tavoitteiden toteutumista. Arvioinnin tausta-aineistona voisi olla alkuperäiskansojen asemaa koskeva ILO:n yleissopimus n:o 169.

Alkuperäiskansojen asemaa koskevan yleissopimuksen n:o 169 artikla 14 (1) lienee ollut suurin este sille, että Suomi ei ole ratifioinut sopimusta. Kyseisen sopimusmääräyksen mukaan alkuperäiskansoille on tunnustettava omistus- ja hallin-

taoikeus niihin maihin, joilla ne perinteisesti asuvat. Lisäksi on soveltuvissa tapauksissa turvattava asianmukaisilla toimenpiteillä näiden kansojen oikeudet käyttää alueita, jotka eivät ole niiden yksinomaista asuinalueita mutta joita ne ovat perinteisesti voineet käyttää toimeentulonsa hankkimista ja perinteisiä toimiaan varten.

Hallituksen esityksessä ei puututa omistusoikeusseikkoihin. Esityksen tarkoituksena on muun muassa vahvistaa, että Enontekiön, Inarin tai Utsjoen kunnassa vakinaisesti asuville kuuluu tietyin edellytyksin korvauksetta kalastamiseen tarvittava lupa valtion vesialueilla. Ehdotus ei kohdistu saamelaisiin ryhmänä vaan yleensä mainittujen kuntien asukkaisiin. Lisäksi vaadi-

taan, että he harjoittavat ammattikalastusta, kotitarvekalastusta tai luontaiselinkeinoja. Nämä lisäedellytykset ovat valiokunnan käsityksen mukaan sellaisia, että ne koskevat varsinkin saamelaisia. Tästä syystä esityksen voi sanoa osaksi turvaavan saamelaisten oikeutta käyttää kyseisiä vesialueita.

Lausunto

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

Turussa 18 päivänä marraskuuta 1997

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Ville Itälä /kok
vpj. Johannes Koskinen /sd
jä. Esko Helle /vas
Gunnar Jansson /r
Marjut Kaarilahti /kok
Juha Korkea-
oja /kesk
Valto Koski /sd
Heikki Koskinen /kok
Jorma Kukkonen /sd

Osmo Kurola /kok
Johannes Leppänen /kesk
Jukka Mikkola /sd
Paavo Nikula /vihr
Riitta Prusti /sd
Veijo Puhjo /va-r
Maija-Liisa Veteläinen /kesk
vjäs. Jouko Jääskeläinen /skl.